

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
SEGUNDO PERIODO

CARPETA Nº 147 DE 1995

DISTRIBUIDO Nº 723 DE 1996

COMISION DE MEDIO AMBIENTE

SIN CORREGIR POR LOS ORADORES

ABRIL DE 1996

AREAS NATURALES PROTEGIDAS

Se declaran de interés nacional

Versión taquigráfica de la sesión del día 23 de abril de 1996

A S I S T E N C I A

Preside	: Senador Reinaldo Gargano - ad hoc -
Miembros	: Senadores Alberto Cid, Hugo Fernández Faingold, Jorge Gandini, Luis A. Heber y Dante Irurtia
Invitados especiales	: Ministro interino del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, doctor Roberto Rodríguez Pioli, Director General del Ministerio, doctor Mario Artecona; Director General de Recursos Renovables, ingeniero agrónomo Roberto Cal, y asesores doctores Fernando Peña, Bernardo Berro, e ingenieros Gabriel Caldevilla, Ana Quintillán y Gustavo Sacco.
Secretario	: Vicente Curci
Ayudante de Comisión	: Rosa Bermúdez

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo numero, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 14 minutos.)

La Comisión tiene el honor de recibir en la tarde de hoy a una nutrida delegación del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, a efectos de analizar el proyecto de ley de Areas Naturales Protegidas. Como es sabido, en este ámbito se aprobó casi todo el proyecto, con excepción de un par de artículos. En este aspecto, se han buscado fórmulas consensuales a fin de sancionar la iniciativa. Asimismo, en forma unánime se decidió conocer la opinión de los representantes del citado Ministerio, luego de la solicitud de audiencia formulada por el señor Ministro Gasparri.

A continuación, cedemos el uso de la palabra al señor Ministro Interino.

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- En principio, agradecemos a esta Comisión el hecho de haber respondido favorablemente a nuestro deseo de efectuar algunos aportes sobre el tema en consideración, en el que está directamente involucrado el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Por otro lado, deseo expresar que nuestra comparecencia en este ámbito tiene el fin de ratificar el propósito que el señor Ministro Gasparri expresó en el seno de la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda --una vez que se comenzó a estudiar el proyecto de ley de Presupuesto Nacional, que luego fue sancionado-- en el sentido de que si se considerara una iniciativa sobre áreas naturales protegidas, el Ministerio desearía expresar su opinión. Hoy volvemos a manifestar esta inquietud y lo hacemos acompañados por una representación ministerial integrada, entre otros, por el Director General, doctor Mario Artecona; el Director General de Recursos Naturales Renovables, ingeniero agrónomo Roberto Cal; el Director de la Dirección de Areas Protegidas y Fauna, ingeniero agrónomo Gustavo Sacco; el Director de la División Parques y Areas Protegidas del Ministerio, ingeniero agrónomo Gabriel Caldevilla; la Técnica de la División Parques y Areas Protegidas, ingeniera agrónoma Ana Marina Quintillán; el Asesor Letrado, doctor Fernando Peña y, por último, dentro de algunos momentos se incorporará a la delegación otro Asesor Letrado del Ministerio, el doctor Bernardo Durán Harley.

Nos satisface expresar también que no es la primera vez

que concurrimos a una Comisión del Parlamento por nuestra propia iniciativa. Pensamos que se trata de una modalidad de trabajo que es esencial en la labor que se está efectuando en el ámbito ministerial; me refiero a la comunicación fluida y permanente con los órganos legislativos.

Sin duda, el tema de las áreas naturales protegidas está relacionado con nuestro Ministerio; lo está históricamente, aunque con mayor intensidad en el momento actual.

Desde el año 1935, en que se aprobó la ley a través de la cual se efectuó la distribución de competencias entre los distintos Ministerios, correspondió a nuestra Cartera todo lo relacionado con la fauna, la pesca, la flora, la climatología e inclusive lo referido a investigación en el área agropecuaria.

Tradicionalmente, el Ministerio ha estado ejerciendo una competencia sobre todos los élementos que componen el área natural del país, incluyendo el suelo, el agua y la zona marítima a través del Instituto Nacional de Pesca.

Lógicamente, su competencia directa y de mayor resonancia nacional es la producción agropecuaria del país, que está sumamente interrelacionada con todos los elementos naturales.

Por consiguiente, consideramos que una ley en esta área sería muy importante y pensamos que nuestro aporte podría ser enriquecedor para el trabajo parlamentario. En función de toda esta tradición sobre competencias ministeriales y teniendo en cuenta la que ha ejercido nuestra Cartera, se ha ido generando en este Ministerio todo un bagaje de conocimientos, de experiencias y de elementos humanos de una singular valía que se han preparado e incorporado. Debemos recordar —y aquí está, precisamente, el señor Senador Fernández Faingold, quien en el último Consejo de Ministros ocupó el cargo de Vicepresidente, en ausencia del doctor Batalla— que el señor Subsecretario del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con muy buen criterio —y lo vamos a decir ahora porque recoge también lo que personal e institucionalmente hemos pensado siempre— ha entendido que uno de los aspectos fundamentales

en cuanto al mejor funcionamiento del Estado tiene que ver con mirar no sólo hacia el interior de cada organismo, sino también hacia el exterior de ellos. En otras palabras, coordinar o atender lo que actualmente tiene cada organismo, sin desvirtuarlo, desperdiciarlo ni dejarlo de lado, a efectos de no repetir o superponer esfuerzos y no iniciar caminos ya larga y eficazmente recorridos.

Lo que hoy deseamos trasmitir aquí es esta inquietud ministerial, que se inserta en un concepto de economía administrativa del Estado y de mejor utilización de los recursos humanos, de experiencia y conocimiento que se posee en cada una de las áreas.

La relación de nuestro Ministerio con las áreas naturales protegidas está ya expresamente legislada en nuestro país. En ese sentido, recientes normas lo establecen y, concretamente, el artículo 207 de la Ley Nº 16.320 es muy claro. Dicho artículo dice lo siguiente: "Declárase, por vía interpretativa, que dentro de los cometidos asignados al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente por el artículo 3º de la Ley Nº 16.112, de 30 de mayo de 1990, no se encuentran comprendidas la formulación y ejecución de las políticas relativas a los recursos naturales renovables, así como la delimitación, manejo y administración de áreas protegidas y parques nacionales. Tales cometidos seguirán siendo competencia del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca al que también corresponderán las relaciones con los organismos internacionales vinculados con dichas materias, sin perjuicio de las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Las referidas políticas deberán guardar armonía con los planes nacionales de protección del medio ambiente formulados por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente."

Esto fue objeto luego del desarrollo reglamentario mediante el Decreto Nº 263/93, de fecha 8 de junio de ese año, en el cual aquel queda establecido claramente. Asimismo, por su artículo 2º se reitera que: "La delimitación, manejo y administración de áreas protegidas y parques nacionales,

continuará siendo llevada a cabo por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, a través de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables."

Más tarde se definen las áreas protegidas y se hacen otras consideraciones, incluyéndose también a los parques nacionales como integrantes del área de competencia del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Sin duda alguna, en la última ley presupuestal hubo una ratificación en el sentido de la orientación del país con respecto a la consideración de este tema. Precisamente, el artículo 272 de dicha ley establece lo siguiente: "Facúltase al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, previo asesoramiento del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a proceder a la enajenación de todos aquellos predios que forman parte de áreas protegidas o parques que administra a través de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables y que hayan perdido las características o condiciones que motivaron su designación como tales áreas o parques".

A continuación se hace un agregado, que a los efectos de esta exposición no tiene mayor importancia, pero se ratificó que la calificación de áreas protegidas quedó a cargo del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Es importante que expresemos que de ninguna manera nuestra presencia apunta a una actitud de enfrentamiento con ninguna repartición ministerial que pueda estar involucrada en el tema; al contrario, reitero, lo que deseamos es hacer un aporte o brindar una referencia al que consideramos un mejor funcionamiento del Estado.

Indudablemente que en este tema están involucrados todos los elementos que componen el medio natural, así como todo lo relacionado con su investigación y análisis de sus modificaciones. Asimismo, se han ido dando determinadas orientaciones a las distintas manifestaciones naturales a través de la evolución legislativa y operativa de nuestro país y, fundamentalmente, se ha realizado la armonización de todos los elementos con el fin de servir al hombre.

Consideramos que todas estas referencias y las que van a aportar quienes nos acompañan, tienen como objetivo --y creemos que ésta ha de ser también voluntad del Poder Legislativo-- una finalidad social. Es decir que el tema de las áreas protegidas no constituye un fin en sí mismo sino que está dirigido a alcanzar determinadas metas con sentido social, entre ellos, sin ninguna duda, la producción nacional. Con respecto a este tema, queremos subrayar dos elementos que están muy interrelacionados. Uno de ellos es el que tiene que ver con las propiedades privada y pública. Aclaro que mencioné en primer lugar a la propiedad privada porque es la que predomina en nuestro país en un altísimo porcentaje y es a través de las decisiones que se adopten, que se orientará el uso y manejo de la misma.

Además del concepto de propiedad, tan tenido en cuenta tradicionalmente en nuestro ordenamiento constitucional, está el de producción. Estos son pilares muy importantes entre los cuales, evidentemente, se entrelazan todas las consideraciones que se puedan hacer respecto a este tema. Como los señores Senadores comprenderán, es ocioso decir que en ambos temas, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca tiene una connotación muy directa e inmediata.

Por otra parte, existen obligaciones internacionales que están determinando una acción del Poder Ejecutivo orientada por la competencia de este Ministerio, temática a la que se referirá el Director General de Recursos Naturales Renovables. Estas obligaciones internacionales están indicando un camino que el país se ha obligado a seguir, en virtud de que las ha suscrito. De manera que nuestro aporte va dirigido en el sentido de ser respetuosos y armónicos en nuestras decisiones con respecto a las obligaciones supranacionales que se han adoptado.

Otro punto al que deseábamos referirnos en esta introducción es el que tiene que ver con un concepto de administración, que todos pretendemos que sea eficiente y que contemple el aspecto económico, atendiendo también a lo que ocurre en el contexto internacional en el manejo de las áreas protegidas. Pensamos que su disfrute y su goce debe tener una contrapartida, para el Estado, por parte de quien recibe ese

beneficio. Creemos que esto no es una novedad, porque en un proyecto --que consideramos es la base sobre la que ha trabajado esta Comisión, con respecto a este tema-- presentado por el Vicepresidente de la República a comienzos de esta Legislatura, se establecía un sistema, a los efectos de financiar el manejo y el funcionamiento de las áreas protegidas. Entendemos que este esquema tributario es necesario tenerlo en cuenta y considerarlo, desde luego, con modificaciones. En esto no va implícito el apoyo a la estructura que se le había dado a aquél proyecto de ley, sino que se trata de un respaldo Ministerial a la idea general en el sentido de que es necesario recabar un aporte económico por el uso de las áreas naturales protegidas. Esto es imprescindible no solamente para financiar su funcionamiento, sino también para compensar, por parte del Estado, algunas posibles limitaciones del derecho de propiedad --no expropiaciones-- que puedan surgir. En ese sentido, es necesario tratar de evitar, mediante la estructuración ponderada y de un cuadro tributario adecuado, conflictos o posibles pérdidas mayores para el Estado y conflictos de intereses con los particulares.

Creemos que la elaboración de un sistema de áreas protegidas debe tener, como elemento fundamental, una buena receptividad en el ámbito agropecuario para que pueda proyectarse con éxito y en forma positiva para el país. Por ello, resulta imprescindible que exista una armonización con los actores, que van a ser, sin ninguna duda, los habitantes del medio rural. Al mismo tiempo, crear un texto legal donde, en cierta forma, el factor humano se sienta enfrentado o desconocido por el mismo, implicaría abrir una brecha que determinaría dificultades o, en algunos casos, la imposibilidad de su aplicación.

En ese sentido, nuestro Ministerio puede aportar, en primera instancia al texto legal y luego a la operativa de las áreas protegidas, la ventaja o la experiencia del contacto directo con el productor agropecuario y con el habitante del medio rural que, tradicionalmente, se ha relacionado con el Estado a través de esta Cartera.

Otro punto importante a destacar como experiencia y que

es necesario tener en cuenta en la redacción de este proyecto de ley, es el relacionado con la sanidad. Como saben los señores Senadores, los niveles sanitarios, tanto en lo relacionado con los productos agrícolas como con los pecuarios de nuestro país, han adquirido niveles de vanguardia mundial. Esto no es ajeno a lo que pueda ocurrir con las delimitaciones de áreas naturales protegidas. Estas no son reductos que estén delimitados en una forma imposible de traspasar; al contrario, tienen que ser zonas que se relacionen adecuada, ponderada y fluidamente con su entorno. Por lo tanto, existe una preocupación muy importante por parte del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en lo que se refiere a la preservación de ese nivel sanitario que tiene nuestro país. Todo esto debe estar, sin lugar a dudas, incorporado en las disposiciones que se adopten sobre este tema.

Reitero que es necesario armonizar las distintas inquietudes que puedan surgir en torno a un proyecto de ley de esta naturaleza y a un texto legal definitivo.

Adelantamos que hemos recogido la preocupación del medio agropecuario sobre este punto y en función de ello estamos ofreciendo nuestro aporte, y también el del Poder Ejecutivo, a esta Comisión.

Consideramos que sería imprescindible el aporte del Poder Ejecutivo para el caso de que se establezcan disposiciones de carácter tributario. Con algunos de los señores Senadores presentes hemos compartido jornadas con un proyecto de ley que en este momento está a estudio del Parlamento, donde hubo un trabajo muy fecundo y armonizado entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo. Me estoy refiriendo al proyecto de ley de riego donde el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca ha actuado como el moderador de todo un grupo de trabajo y donde, por razones de materia, por tener elementos de orden tributario, requirió la iniciativa del Poder Ejecutivo. Pensamos que ahora estaríamos en una situación semejante y, por lo tanto, dejamos como sugerencia la posibilidad de que el Poder Ejecutivo remita una iniciativa en tal sentido.

Perdonen la extensión de esta exposición, pero quisiera que algunos integrantes del equipo que me acompaña la complementen. Entonces, le solicito al ingeniero Roberto Cal que dé alguna referencia sobre el tema.

SEÑOR CAL.- En nombre de los técnicos de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables quisiera agradecer al señor Vicepresidente de la República, doctor Hugo Batalla, al ex Representante nacional, señor Edén Melo Santa Marina y al extinto Senador don Leopoldo Bruera por la hidalguía y la ética que tuvieron al reconocer que los proyectos de ley que, en su momento, presentaron en ambas Cámaras referidos a este tema, tuvieron como aporte básico el trabajo de estos técnicos. Por cierto, dichos técnicos han tenido en sus programas el estudio de las áreas protegidas como materia específica. En nuestro país la materia que abarca este tema, la orientación forestal, se imparte únicamente en la carrera de ingeniería agronómica. Asimismo, ellos han recibido capacitación en el exterior y cuentan con experiencia de campo, por lo que, en definitiva, tienen la solvencia necesaria para opinar sobre este tema.

Para introducirnos en el asunto desde el punto de vista técnico, quisiera decir que el mundo ha transitado mucho camino en relación a las áreas protegidas y a los sistemas de áreas naturales protegidas. Las definiciones sobre las mismas han ido evolucionando, sobre todo en los últimos 16 años, y aquellos conceptos que existían, de que un área natural protegida era un área para preservar, han quedado en desuso y se ha demostrado su inutilidad. En la actualidad, cuando se habla de áreas protegidas se hace para conservar y como un elemento imprescindible para lograr el desarrollo sostenido.

Nos vamos a remitir a un par de definiciones básicas sobre la misma. Por un lado, la que hace la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, que es la mayor organización mundial sobre este tema, dice que un área protegida es una superficie de tierra y/o mar especialmente consagrada a la conservación y el mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y los recursos culturales asociados y manejados a

través de medios jurídicos u otros medios eficaces. Aquí hay una puntualización bien clara en cuanto a que un sistema natural de áreas protegidas tiene como objetivo básico la conservación de la biodiversidad, que es muy distinto a la protección o a la preservación. La propia Convención sobre la Diversidad Biológica, instrumento que fue firmado durante la Conferencia de Río de 1992, que hoy cuenta con más de 160 partes contratantes, entre ellas nuestro país, define el área protegida como un área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación. Como los señores Senadores habrán notado, los verbos "proteger" o "preservar" han desaparecido, nuestro país lo ha aceptado y lo reconoce todo el mundo. Entonces, ¿qué es un área protegida? No se trata de un fin, sino de un medio dentro de una estrategia nacional de conservación. Nosotros consideramos que este es uno de los principios básicos que debe regir para la elaboración de una norma jurídica al respecto.

En el año 1980, en oportunidad de discutirse la primer estrategia mundial para la conservación por parte de la UICN, se hizo hincapié en que uno de los problemas que existían para llevar adelante esas estrategias, tanto a nivel nacional como internacional, era que la capacidad de conservación está mal organizada y, además, fragmentada y repartida entre sectores tales como la agricultura, silvicultura, pesquería y vida silvestre, con la siguiente duplicación de esfuerzos pasibles de protección, competencias por los fondos e influencias y conflictos de intereses. Esas estrategias ejercen poca influencia sobre el proceso de desarrollo --recordemos que en el año 1980, dicho concepto ya estaba presente-- con el resultado de que aquél, que constituye el medio principal de acometer los problemas humanos para darles solución, con demasiada frecuencia destruye o deteriora la base de los recursos de vida del bienestar humano.

Obligadamente me tengo que volver a remitir a lo que es la conservación sobre la diversidad biológica. Como decíamos hace un momento, nuestro país ha aceptado el texto que hoy día es reconocido por casi todo el planeta.En el literal c) del artículo 8º, referente a la conservación "in situ", o sea, dentro de los hábitats de los distintos recursos

biológicos, se establece que cada parte contratante reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas para garantizar su conservación y utilización sostenible. Advertimos que vuelven a estar presentes los términos "conservación" y "utilización sostenible". Al respecto, quisiéramos poner el ejemplo de Costa Rica que ha sido pionera en América Latina en materia de áreas naturales protegidas. El 25% de su superficie está constituida por dichas áreas, y hoy día, este país tiene que rever toda la estrategia que aplicó en ese sentido, en función de que se ha dedicado a proteger lo que estaba dentro de las áreas protegidas. Debemos aclarar que no todos los recursos biológicos a conservar están dentro del área protegida. En la actualidad, el deterioro de los recursos biológicos que están fuera de estas áreas, está comenzando a destruirlas. Los recursos biológicos son muy dinámicos y no respetan los límites que el hombre le pueda imponer.

Reiteramos que no visualizamos las áreas protegidas por capricho. En ese sentido, podríamos poner varios ejemplos tanto de FAO como del Banco Mundial, que hacen especial hincapié en que un sistema de áreas naturales protegidas tiene que ser parte de una estrategia de conservación. En nuestro país, a pesar de que no tenemos una estrategia de conservación escrita y publicada en un decreto, o en una ley o en una política explícita, se ha desarrollado algo similar. En ese sentido, la Ley de Fauna de 1935 es el primer ejemplo, así como también la Ley de Conservación de Suelos y Aguas o la Ley Forestal de 1987, referida al monte nativo. Estos son ejemplos claros de normas jurídicas y, en algunos casos, de políticas implícitas, en cuanto a conservar recursos naturales. Cuando hablamos de estos últimos, nos estamos refiriendo, en buena medida, a la conservación de la diversidad biológica. Todas estas normas se han ido generando en el ámbito del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Esto no ha sido casual, ya que —como se trata de un país con limitada superficie, con facilidades de acceso a todos sus puntos, sin fronteras geográficas que lo dificulten, con más del 95% de su territorio dedicado a la actividad agropecuaria— los recursos naturales y la

diversidad biologica están íntimamente ligados o afectados —lo que no significa que se esté destruyendo— por la actividad agropecuaria.

Hace un momento, marcábamos la diferencia conceptual entre conservar y preservar o proteger. Desde el año 1982, en la Conferencia de Río, se señalaron con claridad esas diferencias y se decía que conservar significa utilizar en forma sostenible, o sea, sin destruir ni agotar la potencialidad de los recursos que se están usando y que preservar o proteger quiere decir no tocar, no manejar, no utilizar.

Hemos visto, incluso con alarma, que en nuestro país y en otros, todavía se continúan utilizando estos términos. En un documento elaborado el año pasado por la Unión Mundial para la Naturaleza, en el plan estratégico para la conservación de la naturaleza se menciona este problema, señalando que en muchos lugares todavía predomina el concepto generalizado de que con áreas protegidas se hace referencia sólo a parques nacionales y a la conservación de la naturaleza, que deberían estar protegidas, bajo candado, del uso humano.

Pido disculpas por hacer hincapié en la Convención sobre diversidad biológica, pero entendemos que es un elemento sumamente importante dentro de una estrategia de conservación de la biodiversidad. La referida Convención hace especial énfasis —y me remito al artículo 6º, "Medidas Generales a los efectos de la conservación y la utilización sostenible"— en lo siguiente: "Cada parte contratante elaborará estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el presente convenio y que sean pertinentes para las partes contratantes e integrará en la medida de lo posible, según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales". Aquí, el concepto que se tenía hace muchos años de que un sistema de áreas naturales protegidas

integraba programas de protección del medio ambiente, ha sido totalmente superado. Inclusive, si observamos la realidad de nuestro país y pensamos en la superficie que podría integrar un sistema de áreas naturales protegidas --no sólo las que están actualmente administradas, sino aquellas que han sido preseleccionadas o seleccionadas para integrar dicho sistema-- podemos hablar de 300.000 hectáreas o 400.000, con muy buena voluntad. Es decir que, considerando la superficie territorial y marítima del Uruguay, estamos hablando de menos del 2% del total. Y pienso que con ese porcentaje no vamos a lograr una protección ambiental; simplemente podemos llegar a mejorar la estrategia de conservación de la biodiversidad.

El señor Ministro Interino, con mucha precisión, hacía referencia a esa vinculación directa de nuestros recursos naturales o nuestra diversidad biológica --vale la pena aclarar que la diversidad biológica, tal como lo reconoce la Convención, no se limita sólo a la fauna y la flora autóctonas, sino también a las especies cultivadas o mejoradas por el hombre y a las especies exóticas-- que se ha desarrollado a lo largo de los años, que está fuertemente ligada por leyes o políticas explícitas en materia de conservación de dichos recursos y que actualmente se ve reflejada en acciones directas del sector agropecuario. Hoy en día, la siembra directa va ganando espacio a pasos agigantados, como producto de la toma de conciencia del productor de que el recurso suelo es la base sobre la que se sostienen todas sus actividades.

Hace muy pocos días, cuando participábamos en la conferencia de las partes contratantes de la Convención Ramsar, en una reunión informal, se comentaba con admiración que en este país estuvieran integradas en un sólo Ministerio las políticas de conservación de recursos naturales, con las políticas sobre la producción, que los utiliza como insumo básico. Muchos países están reconociendo el error que cometieron cuando separaron estas dos políticas. Por ejemplo, Costa Rica ha comenzado a desandar ese camino y en México está ocurriendo algo similar.

Por último, señor Presidente, si se me permite, quisiera extenderme sobre lo que es el manejo de un área protegida.

Tanto en nuestro país como en el exterior, existen algunos conceptos rígidos en el tema y se lo visualiza como un plan en el que van a participar exclusivamente técnicos que han sido capacitados en el manejo de áreas protegidas. Esto no es así, porque en la elaboración de un plan dinámico, que cambia todos los años y en su fase inicial debe tener un alto grado de flexibilidad, actúa un conjunto interdisciplinario, es decir, especialistas en forestación, en suelo, fitopatólogos y entomólogos. Más aún, si hablamos de un espejo de agua, donde tienen que participar biólogos en materia de recursos ictícolas y acuáticos. Podemos poner un ejemplo concreto que los señores Senadores deben conocer como el caso del "Rincón de Andrés Pérez" o los "Montes del Queguay". Se trata de una superficie aproximada a las 13.500 hectáreas, 11.000 de las cuales están ocupadas por monte nativo y 2,500 por bañados. El plan de manejo para esa área no lo pueden elaborar solamente técnicos en materia de áreas protegidas, sino que deben participar científicos expertos en manejo de recursos ictícolas, porque muchos de los recursos de la fauna terrestre dependen de la supervivencia de los anteriores. A su vez, la conservación de esa área depende en forma fundamental del manejo que se haga de la cuenca hidrográfica del Río Queguay. ¿De qué vale tener mayores medidas de conservación en los Montes del Queguay, si se hace cualquier manejo de los recursos naturales en el resto de la cuenca hidrográfica? Eso impactaría de manera directa e inmediata sobre esa área. Por lo tanto, un plan de manejo debe corresponder, en primer lugar, al concepto de unidad hidrográfica como unidad de manejo, visualizando en forma global dicha unidad e integrándola al área que se desea proteger.

Quisiera aclarar que, lamentablemente, no hemos podido hacer un análisis detallado del texto que venía discutiendo la Comisión y que ya estaba aprobado, en función de que debe haberse traspapelado en el camino y no lo hemos recibido. Es decir que no podemos comenzar a analizarlo punto por punto. De todas formas, queríamos hacer una reflexión en voz alta. El señor Ministro interino ha expresado con claridad que pensar en un sistema de áreas naturales protegidas en el Uruguay pasa, indefectiblemente, por el hecho de que esté integrado por tierras de propiedad privada y pública. Creo

que pensar en un sistema en el cual todas las tierras sean de propiedad estatal en este momento es muy difícil; incluso, teniendo en cuenta el mecanismo de las expropiaciones este objetivo resulta complicado. Al respecto el país tiene una larga historia, me refiero a expropiaciones que están pendientes desde el año 1942. Por lo tanto, una norma de este tipo tiene, necesariamente, que contemplar aquellos mecanismos que permitan las restricciones en el uso de las tierras de propiedad privada, de tal forma que sean pasibles de ser tratadas como área protegida. De otra manera --y lo decimos con el mayor de los respetos y con absoluta sinceridad-- estaremos corriendo el riesgo de generar, aunque con el mejor ánimo y sentido, una norma que luego no pueda ponerse en funcionamiento, ya que la brecha entre la teoría y las posibilidades de aplicación práctica sería muy grande".

Hace poco tiempo se realizó un estudio por parte del Banco Interamericano de Desarrollo sobre la elaboración de políticas, sobre todo en América Latina, en el cual se establecía que existen cuatro o cinco condiciones básicas para la elaboración de políticas, que a veces no se tienen en cuenta. Ellas son: normas jurídicas apropiadas; capacidades técnicas adecuadas; capacidades administrativas adecuadas y recursos financieros necesarios. Podemos poner, como ejemplo, lo que significa una política sectorial exitosa para el país, que reúne esos requisitos y que hoy en día es un orgullo: la política forestal.

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- Antes de que haga uso de la palabra el señor Director General, Mario Artecona, quisiéramos señalar cómo se involucra en este tema la materia pesquera. En ese sentido, pensamos que hay muchos elementos a tomar en cuenta, que inciden directamente sobre una decisión que se adoptó sobre el tema. En la última ley presupuestal se estableció que toda la riqueza pesquera del país, tanto en aguas interiores, como marítimas, pertenece al Estado. Como bien se sabe, el manejo de ese recurso está en la órbita del Instituto Nacional de Pesca y, por ende, es competencia del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

En la noche de ayer participamos de una reunión con un equipo del citado Instituto en la Junta Departamental de



Rocha. Allí se consideró toda la situación de la pesca en el departamento, tomando como base los problemas que se suscitan con la captura del camarón en el Arroyo Valizas y en la Laguna de Castillos. Tanto estas, como otras zonas del departamento son muy sensibles en cuanto al desarrollo sustentable de su aspecto natural y de toda su composición: del suelo, del agua, de su sistema lacustre, y en la comunicación de éste con el mar, etcétera.

En la mencionada reunión, escuchamos brillantes exposiciones por parte de los técnicos del Instituto Nacional de Pesca --brillantes, no en cuanto a la forma de exponer, sino por la demostración de conceptos consolidados, experimentados y desarrollados a través de una larga trayectoria y en una cadena de funcionamiento de eficaces esfuerzos personales, con la ayuda de aportes internacionales. Consideramos que es fundamental armonizar este tema y tomarlo en cuenta en el momento de adoptar una decisión legislativa al respecto. Pensamos, además, que estamos ante recursos humanos y diagramas institucionales que deben mantenerse y aprovecharse con el fin de no reiterar esfuerzos y esterilizar propósitos. En definitiva, queremos alcanzar un deseo y una finalidad que todos perseguimos: realizar un ordenamiento jurídico sobre este punto, para que no se vuelva inoperante. Aquí --y reitero algo de lo que expresé al principio-- el factor humano, en este caso el pescador, es muy importante. Me refiero, por supuesto, a la personalidad, a la manera de vivir, de ser y de actuar del pescador artesanal. Esta forma de ser la conoce muy bien quien ha estado durante mucho tiempo recogiendo ese medio de vida. En este sentido, quiero reiterar --y con satisfacción-- que existen técnicos con gran experiencia dentro del Ministerio que, sin duda alguna, realizan un aporte muy positivo al tema.

Si el señor Presidente lo permite, desearía que el doctor Artecona hiciera una disertación para ilustrar desde otro punto de vista este tema.

SEÑOR ARTECONA.- Simplemente, quiero agregar a las tan ilustradas exposiciones del señor Ministro interino y del señor Director General de Recursos naturales renovables, un

ejemplo que es importante que la Comisión conozca, que se está llevando a cabo en este momento y que cuenta con el apoyo financiero del Banco Mundial. Como sabrán los señores Senadores, esta Institución a través del Ministerio y con el apoyo del de Transporte y Obras Públicas y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, lleva adelante un programa de desarrollo de recursos naturales y de riego, conocido como PRENADER. Dicho programa tiene entre sus distintas facetas, un trabajo en un área experimental en la Cuenca del Río Santa Lucía, en la que se adopta el criterio que ha manejado el Director Cal sobre la conservación de los recursos naturales. El PRENADER intenta enseñar a los productores de esa zona a lograr situaciones mejores de producción conservando, en todo momento, los recursos que se encuentran a su alcance; esto es: suelo, agua, flora y fauna, utilizándolos de la mejor manera posible para la producción. Se trata de un programa piloto, demostrativo, que servirá para generar otros y que cuenta con financiamiento internacional. Diría que se trata de llevar a la práctica todos estos aspectos que a veces, cuando se los lee en una declaración internacional, resultan filosóficos, pero que tienen una aplicación real y constante. La idea es poder producir cada vez más, mejor y en la forma más natural posible, de manera que los recursos naturales no se degraden como consecuencia de ello, sino que se desarrollen y alcancen buenos niveles. Ese sería, entonces, el concepto básico.

En consecuencia, entendemos que no es pertinente separar la administración o la orientación de la producción agropecuaria, de la conservación de los recursos naturales. Lo lógico es que ambas caminen juntas porque es así como el mundo ve que debe hacerlo. No se trata de un tema en el cual Uruguay esté ingresando, porque ya tenemos casos y experiencias concretas que, de alguna manera, reafirman lo establecido en las convenciones citadas por el señor Director de Recursos Naturales Renovables. Quiero indicar esto porque se trata de un elemento que está al alcance de los señores Legisladores, quienes pueden acceder a esas experiencias y conocer el programa que ha comenzado a desarrollarse a partir de fines del año pasado.

SEÑOR CAL.- Pido disculpas a la Comisión por insistir con

algunas citas, pero se debe a que este tema me apasiona.

En 1992 se realizó en Caracas, Venezuela, el 4º Congreso Mundial de Parques Nacionales y Areas Protegidas realizado por UICN que, como dije, es la mayor organización gubernamental y no gubernamental, ya que está integrada por Estados, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales dedicadas a la conservación de la naturaleza. Queremos resaltar dos de las conclusiones a las que allí se arribó. Por un lado, los participantes enfatizaron que las áreas protegidas son una parte clave en la satisfacción de las necesidades humanas. Por lo tanto, no deben ser islas en un mar de desarrollo, sino una parte de la estrategia de desarrollo sostenible y de uso adecuado de los recursos naturales de cada país y deben estar ubicadas en un contexto regional. Por otro, el Congreso demostró que el desarrollo económico y la conservación no son exclusivos, sino que, más bien, dependen uno del otro. Podemos tener tantos parques como progreso.

A estas conclusiones se llegó en un Congreso que reunió a más de mil especialistas en el tema y en el cual tuvimos la oportunidad de participar junto con técnicos del Ministerio. Dichas conclusiones son harto elocuentes en materia de áreas naturales protegidas ya que cuando hablamos de ese tema también nos referimos a conservación y desarrollo sostenible. Inclusive, esto lo reconocen los documentos de la Conferencia de Río y --si bien no hemos tocado este tema, podemos hacerlo más adelante-- también lo admite la Ronda Uruguay del Gatt. En las Actas firmadas en Marraquech en abril de 1994 se reconoce el concepto de desarrollo sostenible, así como también que el libre comercio es una condición importante para lograrlo.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Quiero comenzar por agradecer a nuestros visitantes porque nos han permitido realizar algunos recorridos y, en particular, al señor Ministro Interino por referirse al conjunto de normas legales y reglamentarias que hoy establecen las competencias en esta materia, así como al ingeniero Cal porque nos ha permitido reconstruir una serie de debates que se encuentran menos resueltos de lo que él piensa y que nos trasmite entre conceptos de preservación,

protección y conservación. Ello es así debido a dilemas más falsos de lo que mucha gente sostuvo entre producción y conservación que, en definitiva, terminan en un tema que inmovilizó a este Parlamento durante bastante tiempo, como es el de la distribución de competencias.

Hemos encontrado proyectos articulados y completos en los cuales no se hace referencia a ninguna dependencia y donde concretamente se decía "la dependencia a quien corresponda", por lo que, en definitiva, el Parlamento estaba "tirando la pelota al outball".

Fue una decisión de carácter político y no sólo de naturaleza técnica, y aclaro que digo esto porque el ingeniero Cal se refirió fundamentalmente a criterios técnicos. El señor Ministro Interino también se refirió a eso y, precisamente, en la última reunión del Consejo de Ministros, se resolvió que debía establecerse una debida coordinación y distribución de competencias sobre los temas del medio ambiente y del ordenamiento territorial y más concretamente entre el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Dirección de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. En definitiva, ese es el tema en el cual han, no diría perecido, pero sí tenido dificultades todas las iniciativas legislativas.

Lamento que nuestros visitantes no conocieran el proyecto, porque muchos de los señores Senadores presentes, en distintos momentos de las exposiciones, pensaron que se referían a otros proyectos distintos a los que esta Comisión ha considerado y aprobado, por lo menos en términos primarios.

Esta Comisión no ignoró ese problema de competencias y llegó a la conclusión, primero, de que debían realizarse algunos aportes para tomar una decisión que no corresponde sólo al Parlamento y, segundo, avanzar en definiciones que facilitaran al Parlamento y al Poder Ejecutivo la adopción de una resolución de esa naturaleza. Un tema es la distribución de competencias hasta que existe un Ministerio especializado y otro es la definición de dichas competencias

a partir de la existencia de esa Cartera.

Por tanto, permitaseme recorrer algunos aspectos que no están tan resueltos como parecerian indicar algunas de las exposiciones precedentes. En materia de la discusión entre preservación, protección y conservación, si bien no soy técnico --aclaro que conozco todos los documentos mencionados por el ingeniero Cal-- tengo la sensación de que el progreso ha sido en el papel, porque cuando se pasa de la distinción entre los conceptos de, por un lado, preservación y protección y, por otro, conservación, al análisis del concepto de conservación, se terminan incorporando en este debate las mismas discusiones que se realizaron en oportunidad de discutir ambos conceptos en forma separada. ¿Cuál es el núcleo de la discusión? Me parece que en ningún caso éste es si debe incorporarse el conjunto de conceptos que entran en la idea de conservación y que, tal como señaló el señor Ministro Interino, refieren al hombre y a la actividad productiva vinculada a esa temática. Este tema no estuvo en discusión en la Comisión, nadie lo cuestionó. En esta Comisión nadie planteó, por ejemplo, que todas las áreas protegidas deberían ser expropiadas para ser propiedad del Estado. Precisamente, uno de los ejes del debate consistía en que había que encontrar una relación adecuada entre los elementos de cuidado en esta área con su entorno productivo en términos de, por ejemplo, la necesidad de definir con claridad no los límites precisos marcados por un alambrado en un área eventual, sino toda la zona secundaria de interacción entre lo "protegido" o cuidado y la actividad productiva del entorno. Eso forma parte de la clase de soluciones que esta Comisión fué encontrando a lo largo de la discusión.

A todos nos consta, señor Presidente, que en esta Comisión hemos recibido los dos fundamentalismos y todas las posiciones intermedias que existen; desde el fundamentalismo proteccionista a ultranza, que dice que la mejor medida es aquella que impide cualquier medida y deja las cosas tal como están, hasta los que sostienen que lo importante es la producción y que todo lo demás debe someterse a ella. También escuchamos todas las posiciones intermedias. Uno de los proyectos que aquí se discutieron hablaba, cuando definía

competencias, de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables. Pero allí surgen algunas dudas sobre el punto entre los dos fundamentalismos en el cual, históricamente, la Dirección se ha ubicado. Muchos señores Senadores sintieron que ese punto estaba, tal vez, demasiado cercano a los intereses productivos y demasiado alejado de intereses de conservación que incluyen algunos elementos de protección. Existen ejemplos en el país de que el tema se ha manejado en estos términos.

De todas maneras, esta Comisión no quiso dilucidar el problema, sino que quiso señalar la necesidad de llegar a lo que el ingeniero Cal mencionaba: a ese elemento cuidadoso, mesurado, que integra los conceptos de manejo sustentable de la biodiversidad —incluyendo las intervenciones humanas y hasta las especies exóticas— con los de producción y con parte de los incluidos en el antiguo concepto de producción.

Creo que hemos sido, señor Presidente, sumamente cuidadosos; a mi juicio, el proyecto de ley recoge de alguna forma ese cuidado. Pienso también que no está dilucidado el tema de las competencias. Tanto es así, que el Consejo de Ministros encarga a los señores Ministros que lo trabajen y que conversen con los señores Legisladores en la búsqueda de puntos de equilibrio.

A esta altura, me quiero referir a otro tema.

Está clarísimo en la mente de los señores Senadores que es imposible plantear la creación, delimitación y administración de un sistema nacional de áreas naturales protegidas sin un equipo técnico de peso. También es un hecho que hoy la Dirección General de Recursos Naturales Renovables cuenta con lo más parecido a un equipo ideal para desarrollar esta tarea. Lo que no tenemos claro es dónde y desde qué perspectiva conceptual debe operar este equipo.

De alguna forma, hemos estado discutiendo durante todos estos meses la forma de encontrar el equilibrio adecuado, desde una perspectiva productiva, que incluye al hombre, y de conservación, que también lo incluye. Admito que no tengo dilucidado este problema, y tengo un temor terrible a las

modas. Recuerdo que a fines de la década del 60 y principio del 70 estaba la moda del desarrollo regional, al que se le daba una enorme cantidad de calificativos muy similares a los que hoy recogen todos los documentos que leyó el ingeniero Cal. También recuerdo la novelería que hubo a principio de los años '70 sobre las cuencas y su manejo, cuando en definitiva el mundo y la felicitad del hombre giraban en torno a la administración y delimitación de cuencas y se usaban los mismos conceptos que se habían empleado en materia de desarrollo regional y que hoy se utilizan en cuanto al desarrollo sustentable y la conservación.

Entonces, para no incurrir en tautologías, para no ignorar el avance técnico y la existencia de equipos, para no caer en modas y terminar como Costa Rica, teniendo que revisar no sólo la legislación sino también la afectación de territorios muy importantes e inversiones a lo largo de tres décadas sumamente significativas, creo que hay que dilucidar este tema. Entiendo que hemos avanzado bastante en esa dilucidación a lo largo de todos estos meses, pero siento que, de alguna forma, las exposiciones de nuestros visitantes se han estado refiriendo a proyectos distintos de los que nosotros hemos manejado. De forma que no encuentro una base de discusión muy clara.

Me sorprende que no se tenga conocimiento de los proyectos; se los envié en su momento, hace muchos meses, al señor Ministro Gasparri, a su pedido. Por lo tanto, en este sentido debo manifestar una sorpresa. Naturalmente, también quiero agradecer este recorrido reiterado de temas, conceptos y documentos que hemos tenido hoy, tal vez por primera vez en forma unitaria. Pero me quedo con la inquietud de que existen varios temas a discutir de aquí en adelante que no han sido puestos arriba de la mesa, quizás porque hemos cometido el error de no hacer llegar los avances de la documentación al Ministerio.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de dar la palabra a nuestros visitantes, quiero decir que la Comisión ha completado el estudio del proyecto y tiene un texto. Incluso, hay un par de artículos aplazados en los que justamente se determinan algunos de estos temas, como la derogación total o parcial

del artículo 207 de la Ley Nº 16.320, que ha sido motivo de análisis y discusión.

Me da la impresión —no sé si es así; me gustaría que se aclarara— de que quizás por responsabilidad nuestra, del conjunto de la Comisión, no se trasmitieron al Ministerio antes de esta reunión los borradores a que hemos llegado, en general por consenso. Como decía el señor Senador Fernández Faingold, la Comisión ha tratado de trabajar en forma equilibrada, teniendo en cuenta una línea de convergencia entre la conservación de los recursos naturales y su desarrollo productivo, y expresamente ha determinado que pueden ser áreas protegidas las que no pertenecen al Estado. Inclusive, se han establecido algunas normas que disponen que pueden existir áreas protegidas bajo la administración de dependencias no pertenecientes al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, sino a otras personas públicas estatales o no estatales, o dependencias ministeriales. Es decir que la ley trata de organizar el sistema, y me parecía que estaba claro que la opción general era que el sistema estuviera dentro del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. A esa conclusión primaria la Comisión había llegado, pero no con el criterio de que absorbiera todas y cada una de las funciones concretas de desarrollo de la estrategia de conservación de las áreas naturales protegidas.

Me parece que el último punto que tenemos aplazado es el que dice relación con el artículo 22, que refiere a la derogación total o parcial del artículo 207 de la Ley Nº 16.320, de 1º de noviembre de 1992, a la que voy a dar lectura a efectos de situar al señor Ministro interino y a los integrantes del Cuerpo Técnico en la discusión que está llevando a cabo esta Comisión. El comienzo de esta norma establecía: "Declárase, por vía interpretativa, que dentro de los cometidos asignados al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente por el artículo 3º de la Ley Nº 16.112, de 30 de mayo de 1990, no se encuentran comprendidas la formulación y ejecución de las políticas relativas a los recursos naturales renovables, así como la delimitación, manejo y administración de áreas protegidas y parques nacionales." Una interpretación era que correspondía

la derogación total. Otros entendíamos que, existiendo una dependencia que ejecuta las tareas específicas relativas a los recursos naturales renovables, correspondía discriminar que en todo lo que no tuviere relación con áreas naturales protegidas, se mantenía la función del Ministerio correspondiente. Parecería absurdo que si estamos realizando una opción en el sentido de que la administración global se incluyera en el sistema del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, las áreas naturales protegidas —que aquí se mencionan expresamente— se mantuvieran dentro de la órbita del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Quiero hacer un planteo de naturaleza política, ya que creo que nos está permitido hacerlo. Estamos discutiendo en una Comisión en la que ès preciso que el Poder Ejecutivo y sus representantes en el Parlamento tengan una base de acuerdo para poder trabajar, a los efectos de ahorrar tiempo. Digo esto porque si se suscita una discusión, quienes no pertenecemos a esa representación política tendríamos que contar con una opción de parte de la coalición de Gobierno, a los efectos de poder opinar en forma rápida sobre estos temas. Además, deseo recalcar que llevamos un año en el tratamiento de este proyecto de ley y es necesario, si queremos avanzar, que le demos término en un plazo no muy largo, considerando además que se ha trabajado con intensidad, seriedad y responsabilidad en esta iniciativa.

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- Quiero decir que tal vez no han sido bien interpretados o lo suficientemente claros los propósitos o la finalidad esencial de nuestra comparecencia ante esta Comisión. Los argumentos y las referencias técnicas que se hicieron no estuvieron expresados en relación con una presunta confrontación o comparación con los textos que se puedan haber aprobado. La finalidad de esa fundamentación estuvo orientada a aportarle a la Comisión la idoneidad de un sector de la Administración Pública —a saber, del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, del Instituto Nacional de Pesca, del Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarios, etcétera— cuya armonización de actividades estatales están íntimamente relacionadas con este tema, ya que nos parece que son los organismos que tienen vocación

para llevar adelante, en la redacción y en la ejecución, este tipo de enfoques sobre las áreas naturales protegidas. Ese fue nuestro objetivo, o sea, el de dar las razones que ha tenido el Estado para operar sobre este tema y el de que se conozcan en profundidad, además, los elementos que se han manejado.

El señor Senador Fernández Faingold hizo referencia, recogiendo alguna de nuestras expresiones, a lo que se habló en el Consejo de Ministros y nos parece importante volver sobre el tema. Allí se hizo una referencia de carácter general sobre el hecho de que era necesaria una armonización general de la acción de la Administración, a los efectos de no superponer esfuerzos, no duplicar experiencias y, en definitiva, de coordinar los procedimientos.

Quienes hemos estado vinculados, de alguna manera, al Estado —en mi caso estuve muchos años en un Gobierno Departamental— hemos visto cómo se repiten o se desconocen los esfuerzos realizados simplemente porque, a veces, las circunstancias han llevado las acciones por otro camino. En este sentido, parecería que volvemos a recorrer caminos ya andados.

Además, me interesa subrayar otro punto, compartiendo lo expresado con respecto a las modas por el señor Senador Fernández Faingold. Pertenezco a un departamento que ha recibido la influencia, digamos que temporaria, de modas que han sido muy radicalizadas. Mi generación se educó bajo el estigma de que teníamos un departamento que era prácticamente improductivo por tener los "malditos bañados" en gran parte de su territorio. Nos hemos criado conociendo más la realidad de Holanda que cualquier otra del departamento de Rocha. Se nos decía que sería muy bueno poder desecar esos bañados, robándole tierras al agua. Actualmente, la realidad, las intenciones y las orientaciones tienen otro camino, ya que el agua ha cobrado un valor que en aquellos momentos no tenía. Volviendo al tema de las modas, participé del esfuerzo de forestación que se hizo en la zona de Cabo Polonio con el fin de fijar las dunas, ya que esa era la consigna gubernamental de las instituciones de servicio a la comunidad, porque la "maldita arena" nos hacía mal a todos.



Ahora, nuestro propio Ministerio, en colaboración con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, tuvo que coordinar una acción con topadoras para desforestar todo aquello que habia significado un tremendo esfuerzo humano y económico, que se habia hecho con el fin de poder llegar por tierra a Cabo Polonio. De manera que, como dije, comparto totalmente las palabras del señor Senador Fernández Faingold en el sentido de que hay que ponderar las politicas a aplicar.

Lo que nos ha quedado claro ahora, es que lo que ha pretendido —con buen criterio— la Comisión es definir las competencias, las áreas de acción y las operativas, para que no suceda como en algún otro proyecto de ley en el que se establecia "el Ministerio competente" y no se aclaraba cuál era la Cartera. El señor Senador Fernández Faingold ha dicho, en principio y sin definir el tema de las competencias, que la Comisión debe estructurar un texto. Además, el señor Presidente de la Comisión nos ha manifestado que, con una orientación primaria, la misma ha establecido la competencia del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Nuestra aspiración es que ustedes manejen todos los elementos que estamos aportando, para poder adoptar las decisiones que entiendan adecuadas sobre el punto. Además, estamos ofreciendo la colaboración que puedan considerar conveniente para la Comisión de todos los técnicos de nuestro Ministerio. También nos parece oportuna la sugerencia del señor Presidente de la Comisión en el sentido de que, de alguna manera, se haga llegar, por parte del Poder Ejecutivo, la orientación que dicho Poder desea tener sobre este tema. Nuestra visita a la Comisión se ubica dentro de esa orientación. Es decir que hemos venido con el propósito de que el Poder Ejecutivo les haga llegar su preocupación en el sentido de no duplicar esfuerzos ni superponer experiencias o, mejor dicho, de no dejar de lado las vividas. Asimismo, tener en cuenta a un elenco humano muy importante y, además, los distintos factores expuestos.

De manera que estamos recogiendo la sugerencia del señor Presidente de la Comisión y pienso que, sin perjuicio de lo expresado por los señores Senadores que por razones politicas

se encuentran más cercanos al Poder Ejecutivo, tal vez se podría alcanzar una definición más terminante acerca de este tema sin quedar en un planteo primario, como decía el señor Senador Fernández Faingold.

SEÑOR CID.- En primer lugar, deseo agradecer nuevamente a la delegación que nos acompaña, destacando además la jerarquización de este tema por parte del Ministerio, a través de la integración de la Comisión.

Sin duda, se trata de un tema de extraordinaria importancia, tal como lo interpretan el Poder Ejecutivo y distintos sectores parlamentarios. La materia de las áreas naturales protegidas es de antigua consideración en la problemática del medio ambiente, pese a lo cual --como señalaba el señor Ministro Interino al mencionar el relacionamiento histórico con el tema de la producción de las áreas naturales desde 1935-- debemos ser francos en el sentido de que no hemos avanzado decididamente en el estudio de los aspectos medioambientales en nuestro país. Tan es así que otro Poder Ejecutivo sintió la necesidad de crear un ámbito de tratamiento específico para esta problemática. De todas formas, dicho Poder Ejecutivo ha sido ajeno a nuestras posibilidades de incidencia. Comparto lo que el señor Senador Gargano señalaba en el entendido de que se tienen que definir las competencias para no esterilizar nuestro trabajo. Por otra parte, como integrantes de una minoría parlamentaria, asumíamos que el tema estaba resuelto, ya que ninguno de los sectores aquí representados planteó la necesidad de que el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca --hay que reconocerlo-- participara en un asesoramiento. Partíamos de la base de que ese asunto estaba dirimido en otros ámbitos; de no ser así, quiero señalar que se marcó un acento en tres sectores básicos, en la brillante exposición de los distintos oradores. En primer lugar, me refiero al aspecto productivo, percibiéndose una clara inquietud al respecto. Me parece lícito que ese tema esté vinculado a las áreas naturales protegidas. Lo que no sé es si el punto de equilibrio es el mismo que todos percibimos, es decir, si el equilibrio entre la producción y la conservación racional y lógica está centrado en los mismos puntos.

En segundo término, el otro tema trascendente que se señaló aquí es el sanitario, vinculado a los saltos cualitativos que ha dado el país en la erradicación de las distintas problemáticas. Al respecto, entiendo que debemos hacer un esfuerzo por mantener y mejorar las condiciones sanitarias existentes. Creo que está muy bien que el Ministerio lo señale, lo jerarquice, lo enfatice y lo haga notar en esta exposición.

En tercer lugar, lo que tiene que ver con la fragmentación de competencias, que creo lo señalaba el señor Ministro interino.

Si bien hay un camino trillado —como se señaló recién— a veces, como el propio señor Ministro interino lo señaló, no siempre es el más adecuado. A propósito, mencionó dos ejemplos que ilustran que los hombres nos equivocamos. Aquí no hay asignación de responsabilidades hacia nadie; hubo errores de concepción y de planificación.

En la reciente ley presupuestal que impulsó el Gobierno de coalición —lo digo con respeto— al cual no pertenecemos, hubo una propuesta de reforma del Estado en la que se hizo mucho énfasis. Se defendió con calor el hecho de que estuviera incluida en alguna ley presupuestal, punto en el que no coincidíamos. De todos modos, se aprobó y se votó una diversidad de normas que apuntan al rendimiento de las distintas unidades ejecutoras, a la calificación del personal, a los estímulos para éste, que en definitiva pretenden, según la visión del Poder Ejecutivo —objetivo que es compartible— mejorar la eficiencia del Estado y abatir sus costos.

Quiero retomar aquí lo que decía el señor Ministro interino cuando invocaba al señor Subsecretario, doctor Gabito Zóboli, en lo que tiene que ver con la coordinación y no repetición de esfuerzos. Si el Poder Ejecutivo plantea la necesidad de un Estado moderno, creo que la mejor manera de trasmitir esa idea es, precisamente, la coordinación de esfuerzos. Por lo tanto, el tema de asignación de competencias pasaría a un evidente segundo plano. Imagino, por ejemplo, que este tema de las áreas naturales protegidas

al igual que otros-- pertenezca a la porción del Ministerio que se vincule al medio ambiente, y reconozco que he defendido esta posición en la Comisión. Pero aclaro que imagino también una comunicación interactiva con las otras áreas. No puedo pensar en Ministerios congelados y encerrados en sus problemáticas, porque estaríamos desmantelando ese concepto de Estado moderno. Pienso en él con la inyección de todo el personal técnico calificado que el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca tiene --y que aquí ha quedado expresado en destellos de alocuciones-- colaborando con una Cartera que, debemos reconocer, no tiene actualmente los recursos para implementar el tema de las áreas naturales protegidas. Francamente, es un Ministerio inválido, rengo, que no tiene posibilidades de ejecución y al que habrá que dotar en el futuro por venir de los elementos necesarios, dejando en el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca en un futuro que imagino lejano, el área productiva casi en exclusividad.

Esta es la reflexión que quería hacer, porque me parece que el tema que tratamos hoy está acotado en la terminología de buscar los mejores esfuerzos de coordinación, más allá de los errores involuntarios en que se incurrió en el análisis por desconocimiento del proyecto de ley. Obviamente, no es atribuible a las autoridades del Ministerio que no hayan manejado temas que están considerados en él porque ha sido un error de nuestra parte no enviar una copia de la iniciativa para que se estudiara conjuntamente. Contamos con un grupo humano que se ha ido formando --recordemos que la competencia sobre este tema correspondió al Ministerio desde sus orígenes-- y que es muy difícil de poder repetir en otra parte de la Administración. Al mismo tiempo, habría dificultades para cubrir las áreas protegidas, que estarían en el entorno de 300.000 ó 400.000 hectáreas, si tenemos en cuenta que el Ministerio debe seguir atendiendo la totalidad, porque la conservación de recursos naturales no puede limitarse, exclusivamente --como se demostró en Costa Rica y en otros países-- a las áreas declaradas como protegidas.

De manera que el problema humano y técnico, dificulta la distribución de competencias entre distintas organizaciones. Los aquí presentes no trabajan exclusivamente

en el tema de áreas protegidas, sino también en la preservación de la flora, la fauna y el bosque nativo y en todos aquellos aspectos que requieren una conservación y una adecuación permanente, ya sea para la actividad productiva como para la cultural, paisajística o turística.

En cuanto a la escasez de recursos humanos calificados --mencionado por el señor Senador Cid-- el Ministerio considera que hay que evitar duplicaciones, no sólo por un aspecto económico, sino también por la falta de personal especializado; los medios materiales se pueden conseguir, pero formar seres humanos capacitados para esta tarea resulta sumamente difícil.

El señor Senador Fernández Faingold mencionaba un Ministerio que estaría especializado en esta materia; quiero aclarar que el único que tendría esta característica es el de Ganadería, Agricultura y Pesca. Digo esto porque, históricamente, es el único que ha trabajado en el tema. En una publicación oficial que realizó el Gobierno durante el primer año de mandato, refiriéndose al tema del medio ambiente menciona los aspectos relacionados con las áreas protegidas, y alude claramente a algunas actividades que llevó a cabo el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y no el de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Se me podrá decir que si bien el elemento histórico tiene su peso, puede ser cambiado; sin embargo, también cuenta con el elemento humano que, insisto, es indispensable para llevar adelante esta tarea. Asimismo, debemos reiterar el planteo de que la conservación de los recursos naturales no puede estar ajena al uso productivo. No es concebible que haya dos administraciones distintas, aunque esto pueda ser mitigado en función de la coordinación. En la actualidad, esta área se encuentra dentro de la propia Secretaría de Estado; dividirla para luego buscar la forma de coordinarla, no nos parece que sea el camino adecuado.

Eran las reflexiones que quería hacer a raíz de lo que señalaron los señores Senadores Cid y Fernández Faingold.

SEÑOR FERNANDEZ FAINGOLD.- Si algo ha quedado claro en estos últimos minutos es la complejidad del tema y la razón por la

cual el proyecto hablaba de la dependencia competente, en lugar de formular definiciones.

Pienso que una vez más estamos errando el camino. El señor Presidente hacía un planteamiento de carácter político que, desde ese punto de vista es correcto, pero desacertado en el sentido de que, evidentemente, hoy el Poder Ejecutivo --al igual que en los últimos cinco años-- todavía no tiene una definición con respecto a dónde debe residir la administración de las áreas naturales protegidas. Se podrá decir que existen las normas y, en consecuencia, mientras no se modifiquen, esa es la definición. Tanto es así, que el proyecto que presenté en esta Comisión --que fue base, junto con otros, del trabajo realizado-- hacía mención a la Dirección General de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. A lo largo de las conversaciones mantenidas durante todo el año pasado --con la participación muy activa del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, luego de haberse enviado el proyecto a los dos Ministerios y de haber conversado personalmente con el señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca sobre el tema-- fuimos llegando a un criterio parecido al que señaló el señor Presidente, en el sentido de diferenciar la administración de un sistema. Discutimos durante varias sesiones lo que implicaba el concepto de "Sistema Nacional", con distintas categorías de áreas protegidas --lo que también analizamos en varias reuniones-- que creo fue a lo que se refirió el señor Senador Cid hace un instante, cuando hablaba de coordinación.

Esta Comisión distinguió el concepto de "sistema" --su definición y administración-- del de "administración de áreas protegidas", específicas que, como bien señala el señor Presidente --y consta en el texto del proyecto-- no son monopolio del Estado ni de una sola institución. De manera que en el texto del proyecto que se ha ido aprobando --y a ello hacía referencia cuando hablaba de definición primaria-- la rectoría del tema queda en el organismo que aquí acordamos o en aquella dependencia a la que se le asigne, pero no se trata de un monopolio de los componentes ni de la administración del sistema. Esta solución puede ser buena o mala, pero refleja una posición que avanza, en un tema que tiene que dilucidar el Poder Ejecutivo, más allá de las

normas existentes y de las indicaciones que ha realizado el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Como dijo hace unos días el señor Subsecretario Gabito Zóboli, es preciso evitar duplicaciones, definir competencias y, en aquellos ámbitos donde hay competencias compartidas o complementarias, es necesario que se establezcan los adecuados mecanismos de coordinación. El proyecto que ha venido aprobando esta Comisión contiene un modelo para llevar adelante esa tarea. Si bien es diferente al que hoy plantea el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, tiene muchos elementos en común con el que presentaron los técnicos del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. No hay que olvidar que estamos hablando de dos dependencias que pertenecen al Poder Ejecutivo que, en la ultima sesión del Consejo de Ministros, reconoció que este es un tema sobre el cual hay que definir, dilucidar y delimitar formas y ámbitos de coordinación.

Es lo que quería decir en cuanto a la observación de carácter político que se planteó. No ha habido intención de hacer perder el tiempo a la Comisión y ello consta en las discusiones mantenidas en este ámbito.

Quiero dejar bien claro que no admito, como criterio puro y simple, que la concentración de un grupo de técnicos tan importante como el que hay en la Dirección de Recursos Naturales —hace un rato expresé que se trata del peso técnico que el país tiene en la materia— sea por sí solo condición suficiente para definir que allí debe estar la competencia. En definitiva, los hay en el INIA y también en la Universidad de la República y, en general, todos se conocen porque han trabajado juntos. Reconozco, sin embargo, que esto es un elemento importante y que si el país tiene futuro en materia de áreas protegidas, seguramente le corresponderá a este equipo técnico y a otros la responsabilidad de llevar adelante los planes, en la ubicación que sea, con los mecanismos de coordinación que se establezca y con la articulación institucional que corresponda.

SEÑOR HEBER.- He escuchado atentamente la exposición de los señores asesores del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y no me quedó claro si están de acuerdo con la creación de un Sistema Nacional de Areas Protegidas. Observo que se asiente con la cabeza y, por lo tanto, entiendo que sí están de acuerdo.

En el proyecto de ley que nosotros instrumentamos --y que mencionó el señor Senador Fernández Faingold-- existe la posibilidad de compartir la administración --incluso de predios privados-- con el Estado, sobre todo entre aquellos sectores y direcciones que, en definitiva, hoy tienen la administración y la conservación.

Me gustaría saber cuántas áreas protegidas tiene bajo su administración, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Tengo entendido que cuando se descubre un monte nuevo --por hablar de parques naturales-- el trámite se hace a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

SEÑOR ARTECONA.- Eso no es así, señor Senador.

SEÑOR HEBER.- Por otra parte, en la actualidad, dicha Cartera está recibiendo de particulares la petición de declarar un área natural o un área natural de carácter protegido.

SEÑOR ARTECONA.- No, señor Senador; no es así.

SEÑOR HEBER.- Lo están estudiando.

Quisiera saber si esto se hace por expropiación, por asociación con particulares, o de otra forma, pues es de mi conocimiento que no está pasando por el sector correspondiente del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Vuelvo a repetir la pregunta: ¿qué áreas protegidas están bajo la administración del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca? Por ejemplo, las islas de los deltas,

que hay varias, ¿están dentro de su administración? ¿Cuáles son las áreas que tiene hoy a su cargo?

SEÑOR ARTECONA.- Antes de que el señor Director General de Recursos Naturales Renovables ingrese al tema de la pregunta medular, quiero aclararle al señor Senador Heber que hoy está vigente la Ley Forestal de 1987, que establece claramente que toda competencia con relación al monte nativo corresponde al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Concretamente, le corresponde a través de la Dirección Forestal, por intermedio de la División Monte Nativo. En definitiva, no existe ninguna norma jurídica, legal, ni reglamentaria --esta última no podría existir, ya que sería contradictoria del texto legal-- que atribuya competencia sobre el monte nativo al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

Verdaderamente me asombra la afirmación del señor Senador Heber y me gustaría saber bajo qué norma jurídica están recibiendo instrucciones. Inclusive, creo que podríamos sancionar a la gente que esté implicada, por no estar cumpliendo con el ordenamiento legal votado por el Parlamento.

No sé si el señor Senador Heber tiene conocimiento de cuál es la disposición que ellos invocan; si es así, me gustaría saberlo, para poder analizarla.

SEÑOR PRESIDENTE.- Deseo hacer una simple aclaración metodológica. Adhiero a la pregunta del señor Senador Heber, pero quiero expresar que mal se le podría adjudicar ese derecho a otra dependencia que no fuera la del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, por la Ley Forestal --que personalmente ayudé a redactar-- porque en ese entonces no existía el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

SEÑOR CAL.- Voy a comenzar por responder la pregunta concreta formulada por el señor Senador Heber, y luego haré un par de reflexiones en voz alta.

Las áreas que en este momento administra el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, han sido declaradas áreas

protegidas por distintas normas. Vale la pena aclarar que muchas de ellas, de acuerdo con los criterios que rigen en materia de áreas protegidas, no se ajustarían a dicho carácter. En suma, las áreas que en el estatus jurídico actualmente están catalogadas como protegidas son: el Parque Nacional Franklin Delano Roosevelt; el Parque Andresito, en el Departamento de Rocha; las Islas Fiscales del Río Santa Lucía; la Reserva Forestal de Cabo Polonio y Aguas Dulces; el Parque Bartolomé Hidalgo; el Parque Nacional Arequita; el Monumento Natural de Dunas de Cabo Polonio; el Monumento Natural de Costa Atlántica; el Refugio de Fauna de la Laguna Castillos; el Bosque Nacional de Islas del Río Negro y el Parque Nacional Lacustre y las áreas de uso múltiple de las lagunas de José Ignacio, Garzón y Rocha.

En función de los comentarios realizados por los señores Senadores Fernández Faingold y Cid, quisiera hacer algunas reflexiones. Nuestra exposición no estuvo dirigida al proyecto de ley que esta Comisión ha aprobado porque, como lo hemos manifestado, desconocemos su texto. Sin embargo, intentamos expresar algunos conceptos que entendemos fundamentales --dentro del marco jurídico-- para la formación de un Sistema Natural de Areas Protegidas. Pedimos las disculpas del caso si fuimos redundantes o insistimos en alguno de los artículos que ya han sido aprobados. Consideramos que el dilema existente entre preservación y conservación --respetando a quienes entienden que aún no está dirimido-- está resuelto en nuestro país porque, de lo contrario, no hubiera adherido al Convenio sobre Conservación y Diversidad Biológica, que es muy claro al respecto, y tampoco estaría participando en forma activa en la Convención sobre Humedales, donde estos conceptos son muy claros y tanto los términos "conservación" como "protección" han sido superados.

Recién mencionábamos que en los últimos 40 a 50 años el país había avanzado mucho en una estrategia de conservación de la diversidad biológica, sin haber nada escrito al respecto. Asimismo, nos referimos a que las áreas protegidas no son un fin sino un medio para lograr la conservación de la diversidad biológica, que es el objetivo básico del área protegida. Mencionamos, también, los avances en marcos

jurídicos y en políticas. En ese sentido, voy a poner el ejemplo —al que se refirió el señor Ministro interino— de Cabo Polonio, que es conocido por toda nuestra población. Recordemos que la idea de crear una reserva forestal en esa zona nació en 1942 y fue motivada, por un lado, por la crisis energética que sufría el país —a raíz de la Segunda Guerra Mundial se pensó en la utilidad de un área forestal importante que fuera reserva del Estado, por si ocurría otro problema de ese tipo— y, por otra parte, para detener un proceso de desertificación que pocas veces se menciona. O sea que se comenzó a plantar para detener el avance de las arenas sobre campos productivos. Con el correr de los años, se comenzó a valorizar mucho más el tema del tan particular ecosistema de dunas móviles y, en la actualidad, está en discusión cómo se generó y hay diversas teorías al respecto. Aparentemente algunos coinciden en que es producto del manejo del hombre ya que se trata de una zona totalmente "antropizada". Vale recordar que nuestro país ha sido modificado total o parcialmente por el hombre en casi todo su territorio. Es muy difícil encontrar áreas que no hayan sido tocadas por éste. Tal vez, en el Norte del Uruguay, en alguna quebrada, encontremos montes nativos primarios pues el resto pertenece a los montes nativos secundarios.

Entendemos que en este marco, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca —y volviendo al tema del Cabo Polonio— ha efectuado una tarea que, por un lado, procura rescatar el monumento natural de dunas y, por otra parte, vistas las dificultades que las forestaciones no adecuadas crearon —a pesar de haberse realizado con buenos criterios en su momento— actualmente intenta recuperar la dinámica de aquellos factores que incidían en la movilidad de las dunas. También contamos con otra tarea que, si bien no se menciona, es sumamente importante y se refiere al rescate de los relictos de monte nativo que quedan dentro de la forestación de Cabo Polonio. Este es un elemento fundamental ya que se trata de una comunidad muy particular de nuestro monte nativo, que aparentemente ocupaba toda el área donde hoy está el monumento natural de dunas.

Asimismo, podríamos poner otros ejemplos sobre lo que se ha hecho en materia de áreas protegidas sin contar con un

marco jurídico, que es una herramienta fundamental para poder desarrollar una política específica sobre el tema. El hecho de que contemos con un marco jurídico no significa que tengamos una política; sin embargo, sin el primero no podemos lograr la segunda. Lamentablemente, el país ha carecido de un marco jurídico al respecto.

Considero que la dicotomía que se genera entre conservación y producción no es tal y que si hoy en día analizamos por qué el mundo acepta el concepto del desarrollo sostenible —quizás se trate de una moda— vemos que es producto de la experiencia, de lo que ha ocurrido. Vivir de acuerdo con este concepto significa conservar al mismo tiempo que producimos, sin deteriorar ni degradar. No existe una antítesis entre lo que es conservación y producción; son dos conceptos que van juntos. No podemos producir si no hacemos un uso racional de los recursos naturales.

Entendemos que la estrategia de la conservación no es un tema ambiental. El concepto de ambiente es muy vasto, amplio y encontrarle límites es muy difícil. En ese sentido, podríamos pensar que la salud pública es un tema esencial en materia ambiental, pues hace a la calidad de vida del hombre. De acuerdo con el ejemplo que citamos sólo el 3% de la superficie del país está integrada al sistema nacional de áreas protegidas, por lo que es difícil imaginar que con ese porcentaje podamos estar mejorando la calidad del ambiente de nuestro país. Creemos que al respecto queda mucho por desarrollar en materia de vertidos, efluentes de industrias, contaminación acústica y del aire, y residuos sólidos.

Inclusive, observamos que actualmente nuestro país está quedando prácticamente tapizado de nylon y plástico no reciclable. Por lo visto, el tema es muy amplio y podríamos caer, repito, en el absurdo de que el tema de la salud pública es parte de una política ambiental.

Con todo gusto, cuando dispongamos del proyecto y tal como lo ha sugerido el señor Ministro interino, si los señores Senadores lo entienden pertinente, podríamos realizar un análisis minucioso y brindar la visión de los técnicos

que trabajan en materia de áreas protegidas, pero que no es suficiente como recurso humano para la eficaz gestión de un sistema de este tipo. Recién mencionamos que no alcanza con un técnico especialista en la materia, sino que falta el fitopatólogo, el entomólogo y el biólogo. No decimos que la Dirección General de Recursos es la que cuenta con los técnicos, sino que es el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, en todas sus Direcciones, ya sea el Instituto Nacional de Pesca, la Dirección Nacional de Servicios Agrícolas o la Dirección Nacional de Servicios Ganaderos, la que los tiene.

SEÑOR HEBER.- Me interesa saber cuáles eran las áreas protegidas del Ministerio, porque el proyecto para nada cambia esa realidad. Cuando se habla de recursos humanos, se dice que los mismos sectores del Estado que ya están funcionando y que administran estas áreas protegidas pueden seguir haciéndolo; por lo tanto, no veo cuál es el inconveniente. Sin embargo, se puede plantear una dificultad en función de que el nuevo sistema establece otras formas que hasta ahora no las contaba el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca con relación a sistemas de protección que no tienen por qué ser estatales y que podrían pertenecer a la Dirección de Medio Ambiente. El ingeniero mencionaba las áreas protegidas que actualmente tiene el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y confesaba que no tienen material humano para conservar todo tal como está ahora. Por ejemplo, en el área protegida del delta del Río Santa Lucía hemos visto, en las islas del Francés y del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, una devastación forestal muy importante. Creo que el hecho de que este proyecto instrumente policía forestal y fuerzas del orden para que, de alguna manera, se pueda cuidar lo que se tiene --se refleja en un artículo que fue y sigue siendo polémico para la Comisión-- da la posibilidad de que aquellas áreas que hoy pertenecen al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca se puedan vigilar con mayor eficacia. Observamos que en la costa de San José, hay un puerto maderero que se dedica a robar madera de las islas mencionadas, que en definitiva son propiedad de todos nosotros.

Con esto quiero decir que vamos a un sistema en donde

no se va a desechar el recurso humano del Ministerio, sino mejorar lo que tenemos y cuidar lo que es de todos. En definitiva, el sistema de áreas protegidas debe estar, a nuestro juicio, dentro de la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con la coordinación del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

SEÑOR MINISTRO INTERINO.- Quería referirme a la oportuna intervención del señor Senador Cid en lo que tiene que ver con la parte presupuestal de este tema. En cierta medida, nuestra inquietud también se basa en ese enfoque. Hago este planteamiento porque en la última ley presupuestal no se tomó en cuenta esta posibilidad. Por lo tanto, como aquí se mencionaba con acierto, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente no cuenta con los medios económicos para enfrentar una competencia de esta naturaleza. Es cierto que estos medios, específicamente en áreas protegidas, son menguados y las carencias muy reales. En ese sentido, aquí se ha hablado de la carencia en materia de seguridad por la falta de elementos físicos y materiales que tiene el Estado.

Creemos que la estrategia debería ser inversa. Es decir, si en determinado momento existe el criterio de que debe cambiarse esa competencia, lo haríamos en armonía con los necesarios cambios y precisiones presupuestales.

Por otra parte, si bien el Estado o el Gobierno en este momento no tiene o no ha dado una clara idea de su definición con respecto al tema, toda la orientación ha venido indicando claramente --tanto al país como a los productores y hombres del medio agropecuario y de la pesca-- que esta competencia es del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Esto es así no por normas que ya hemos citado y son lejanas --aunque importantes-- sino por otras muy cercanas. Concretamente, me refiero al artículo 207 del año 1992, al decreto reglamentario de 1993 y a la disposición que figura con el número 272 incluida en el último presupuesto, a través de la que se faculta al Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca --previo asesoramiento de la Cartera de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente-- a realizar desafectaciones e incorporaciones dentro de su nómina de

áreas protegidas. Con esto se le da al tema una muy buena dinámica, al no congelar aquellas que ya existen y deben permanecer de por vida, ya que puede ocurrir que pierdan en determinado momento su razón de ser y, por lo tanto, a la comunidad le convenga su enajenación a los efectos de incorporar otras que merezcan un calificativo de áreas protegidas que antes no tenían.

Asimismo, deseamos volver a subrayar el hecho de tomar en cuenta el factor humano en todo este tema. En la medida en que contemplemos dicho factor --en ese sentido por razones naturales y de competencia el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y el Instituto Nacional de Pesca son los que están en contacto directo con el hombre que vive en el medio natural, conociendo mejor sus inquietudes e idiosincrasia-- el tema de las áreas protegidas, que es una materia que actualmente muestra una gráfica ascendente, tendrá un manejo más adecuado y aceptable. En este sentido, deseamos referir una experiencia que destaca aspectos muy importantes y que vivimos en Canadá. En las áreas protegidas de ese país se respetan mucho lo que llaman "las herencias", es decir que toman muy en cuenta el factor humano del lugar, tanto para las decisiones como para el manejo . Esto es así porque han comprobado --cabe aclarar que no actúan así caprichosamente-- que en algunas zonas donde no se tuvo en cuenta ese aspecto se encontró gran resistencia para el manejo de esas áreas. Obviamente, allí existen situaciones radicalizadas que no se dan en nuestro país; me refiero a conglomerados indígenas, a quienes para solucionar el problema, se les encomendó el manejo del área. De esa manera, se obtuvo una gran aceptación, con lo cual se logró una administración fluida y, naturalmente, un adecuado ingreso por concepto de visitas a la zona. Con esto, estamos llamando la atención sobre ese aspecto y reiteramos que hemos recogido preocupación en distintos medios, tanto en el sector pesquero como en el agropecuario con respecto a que este tema se maneje en otro ámbito ministerial.

Debido a que el señor Senador Heber mostró su inquietud por las acciones ministeriales, hemos previsto que nos acompañara en esta sesión el doctor Bernardo Durán, que es asesor de nuestra Cartera. Efectivamente, él ha manejado

desde hace mucho tiempo y desde el punto de vista jurídico, todo lo relacionado con la zona de Cabo Polonio y los alrededores de Valizas, donde siempre el Ministerio ha actuado --y lo sigue haciendo-- en forma permanente, independientemente de las acciones a que se ha referido el ingeniero Cal, con respecto a su forestación. Por nuestra parte, si el señor Presidente no se opone, desearíamos que el doctor Durán se refiera brevemente a las acciones que ha efectuado el Ministerio en esa zona ya que, sin ninguna duda, es una de las más sensibles por todos los motivos que ya conocemos y que se presentan a la consideración pública dentro del marco de las áreas protegidas y de la órbita gubernamental.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de proseguir, debo recordar que esta sesión se debe finalizar en no más de 10 minutos, ya que para las 18 horas se ha convocado a la Asamblea General y, seguramente, antes de ello los señores Legisladores deberán realizar algunas tareas. Concretamente, propongo que escuchemos el planteo del doctor Durán y posteriormente dejemos este tema para tratarlo en la próxima sesión. Asimismo, resultaría muy útil que el Ministerio nos haga llegar sus puntos de vista sobre la lectura del borrador del proyecto elaborado por esta Comisión.

Por otra parte, quiero destacar que existe un segundo punto en el orden del día que consiste en la declaración de monumento nacional natural a las "Grutas del Palacio". Hago este planteo porque durante algunas sesiones no voy a estar presente, en virtud de que por mandato del Senado debo viajar al exterior. En ese sentido, desearía que el proyecto se tomara en cuenta y se analizara.

SEÑOR CAL.- Antes de que realice su exposición el doctor Durán, deseo formular una aclaración con respecto a lo que ha expresado el señor Senador Heber acerca de dos islas. Precisamente, una de ellas es la isla "del Francés" y cabe destacar que la misma es privada y en ella la explotación de los montes artificiales no está limitada por ninguna norma. Por su parte, el Ministerio administra las islas "Collazo Grande" y "Collazo Chica" y la explotación forestal que allí se ha realizado es consecuencia de la caída de árboles, cuyo

motivo técnico sería muy largo de explicar. En ese sentido, se está haciendo un plan de reforestación de especies nativas, lo cual en otra oportunidad informaremos con más detalle.

SEÑOR DURAN.- El caso del Cabo Polonio es un claro ejemplo de cómo pueden dos Ministerios actuar sobre un mismo objeto en forma concurrente. El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente ha actuado sobre la faja de la costa con gran eficacia y en base a las atribuciones que la ley especial del Código de Aguas y normas modificativas le han conferido. Por su parte, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca desde el año 1991 ha estado trabajando en una tarea que se había iniciado con el Decreto-ley del 16 de setiembre de 1942, cuando se decidió la creación del parque. Hasta ese momento, había dos grandes zonas en el parque de reserva forestal. La primera de ellas constaba de 52 fracciones, de las cuales en prácticamente 50 años sólo se habían escriturado 7, si bien alguna de ellas era importante.

A partir del año 1992, el Ministerio, lentamente, a raíz de los graves problemas que planteaba la permanente ocupación —que hacía que, jurídicamente, siempre llegáramos detrás de los hechos— fue buscando una solución de fondo que consistía en atacar, fundamentalmente, el problema de las tres fracciones básicas que conforman el Cabo Polonio y, luego, buscar una complementación con otras fracciones del propio Parque de Reserva Forestal.

Con respecto a las tres fracciones que forman el Cabo Polonio, se realizó una transacción mediante la cual, prácticamente, se resolvió el problema. Cuando los dueños originales de esa fracción terminen el juicio de reivindicación, el Estado pagará una cantidad que es ínfima para el valor que tienen las 492 hectáreas, de las cuales ocho se encuentran ubicadas sobre el propio cerro del Polonio, y que, aproximadamente, ascenderá a los U$S 1:000.000. Reitero que se trata de una cantidad ínfima, teniendo en cuenta que son 492 hectáreas, con 500 metros sobre una de las principales playas del Cabo Polonio. Esta es una de las tareas de consolidación de ese sector del Cabo

Polonio.

Con respecto a la fracción que pertenece al Estado desde 1916 —fue del SOYP, luego del ILPE, y a raíz de su disolución pasó a manos de este Ministerio— debo decir que se está siguiendo un juicio y dentro de pocos días se citará a audiencia preliminar, que fue demorada por una serie de obstáculos y recursos jurídicos interpuestos por los abogados de los demandados.

La tercera fracción es la referida a la sucesión de Santiago Tisné y, posiblemente, se llegue a un acuerdo en la etapa administrativa, de manera de consolidar lo que es el Cabo Polonio. La segunda zona, constituida por el Parque de Reserva Forestal, consiste en una fracción formada por los arenales de Manuel Alvarez de Olivera, con una extensión de 1.525 hectáreas. Se pensaba que ellas debían ser expropiadas, pero el Ministerio tomó en cuenta un excelente estudio realizado por un abogado de Rocha, el doctor Amadeo Molina Faget, en el cual se llega a la conclusión de que no pertenecía a los particulares, ya que nunca había salido del dominio fiscal. En base a ese estudio, el Ministerio elaboró un proyecto de ley que nos permitió ganar esas 1.525 hectáreas para el Parque de Reserva Forestal, las que, actualmente, sirven como recurso, ya que están previstas en el artículo 172 de la Ley de Presupuesto y son un verdadero cheque que tiene este Ministerio para continuar su política de expropiación y pagar las restantes fracciones.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo con lo resuelto oportunamente, vamos a esperar que el Ministerio nos dé su opinión con relación al proyecto en estudio.

Por otro lado y en nombre de la Comisión, agradecemos al Ministro interino y a sus asesores las valiosas informaciones que nos han proporcionado en la tarde de hoy.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 17 y 33 minutos)